

# Landelijke interactieve beleidsvorming: lessen voor de praktijk

*Jurian Edelenbos, Pieter-Jan Klok en Jan van Tatenhove*

## Leader

Dit artikel is een voorpublicatie van het boek “Burgers als Beleidsadviseurs” dat deze zomer verschijnt bij de uitgeverij van het Instituut voor Publiek en Politiek. Het boek behandelt acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen (VROM, LNV en V&W) en trekt lessen uit deze analyse voor de beleidspraktijk. De schrijvers van dit boek introduceren in deze voorpublicatie alvast hun eerste bevindingen.

## 1. Inleiding

Burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming, co-productie en vraagsturing zijn begrippen die tegenwoordig niet meer zijn weg te denken uit het openbaar bestuur. Opvallend weinig systematisch onderzoek is echter verricht naar interactieve beleidsvorming bij nationale overheden. Natuurlijk zijn er met regelmaat evaluaties verschenen over landelijke projecten van interactieve beleidsvorming; maar nog nooit is een gestructureerd, systematisch en vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar verschillende nationale projecten op het vlak van interactieve beleidsvorming. Het doel van dit onderzoek is dan ook op systematische wijze zowel kennis te vergaren en te accumuleren over als lering te trekken van nationale interactieve beleidsvorming. De volgende vraagstelling staat dan ook centraal in dit boek: “wat zijn de ervaringen met interactieve beleidsvorming op landelijk niveau en welke lessen kunnen worden geformuleerd op basis van deze ervaringen?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we in de tijdsperiode zomer 2004 - zomer 2005 praktijkonderzoek gedaan naar acht interactieve projecten bij drie departementen, VROM, LNV en V&W. Dit zijn de volgende acht projecten:

Projecten	Initiatiefnemer	Onderwerp
Infra-lab A28	Ministerie van V&W	Verkeersproblematiek A28
Verkenning ruimteprobleem van het Mainport Rotterdam (VERM)	Ministerie van V&W	Uitbreiding mainport Rotterdam
Overleg Niet Rijkspartijen Mainport Rotterdam (ONR)	Ministerie van V&W	Uitbreiding mainport Rotterdam
Dialogo Peelvenen	Ministerie van LNV	Natuurontwikkeling
Nieuwe Hollandsche Waterlinie	Ministeries van VROM, LNV, V&W en OC&W	Ontwikkelingsschets Hollandsche Waterlinie
Consumentenplatform	Ministerie van LNV	Diverse thema's als: genetische modificatie, voedselveiligheid, vlees, en recreatie en platteland
Burgerplatform	Ministerie van VROM	Thema's: "leefbaarheid en stedelijke vernieuwing" en "prioriteiten in de handhaving"
Biodiversiteit in de Hoeksche Waard	Ministerie van VROM en provincie Zuid-Holland	Duurzame ontwikkeling Hoeksche Waard

We hebben de bovenstaande interactieve projecten vanuit vier perspectieven bestudeerd: inhoud, proces, macht en institutie. Ieder perspectief legt weer een ander puzzelstukje van de complexe interactieve praktijk op de juiste plek. Juist dit brede perspectief biedt mogelijkheden om complexe interactieve processen integraal te benaderen.

Kenmerkend voor interactieve beleidsarrangementen is de voortdurende wisselwerking tussen inhoud, proces, macht en institutie. De inhoudelijke dimensie verwijst naar de inhoudelijke onderwerpen waarover wordt onderhandeld, de variëteit aan ideeën en oplossingsrichtingen die worden ingebracht en de uiteindelijke inhoudelijke resultaten van interactieve processen. De procesdimensie verwijst naar de inrichting van het (interactieve) beleidsproces (procesontwerp), het feitelijke procesverloop, het managen van het beleidsproces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen door middel van doorlopen van het interactieve beleidsproces. De machtsdimensie betreft de vraag wie beschikken er over de hulpbronnen om problemen te definiëren, het vermogen om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en wie bepaalt wie er wel of niet mogen deelnemen aan het interactieve proces. De institutionele dimensie, tenslotte, verwijst naar de inbedding van interactieve processen in de bestaande institutionele context; het verwijst naar welke rollen bestuurders, ambtenaren en politici hebben vervuld in interactieve processen en hoe resultaten uit het interactieve proces in die context vertaald worden.

## **2. Enkele conclusies en lessen**

Het boek sluiten we af met het trekken van conclusies en het aanbieden van handreikingen voor de interactieve beleidspraktijk. In het trekken van die conclusies betrekken we alle vier onderscheiden perspectieven: inhoud, proces, macht en institutie. Deze ontmoeting maakt het ons mogelijk om samenhangende conclusies te formuleren. In dit artikel doen we een greep uit de verschillende conclusies. Iedere conclusie illustreren we met praktijkvoorbeelden. We bieden per conclusie ook een handreiking.

### **Streven naar consensus en verrijking**

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de spelregel om te streven naar consensus druk op het interactieve proces kan zetten en daarmee de kans vergroot op het bewerkstelligen van een grote mate van overeenstemming (tevredenheid) onder de belanghebbenden. Onder andere het project Overleg Niet Rijkspartijen (ONR) ondersteunt dit.

In 2000 is het project ONR van start gegaan. In dit interactieve project is het nut en noodzaak van de uitbreiding van de mainport Rotterdam in kaart gebracht, maar dit keer uitsluitend met maatschappelijke organisaties. Commissaris van de Koningin van Groningen Alders is procesbegeleider van dit complexe project. Alders formuleert in samenspraak met de participanten de spelregel dat 'het uiteindelijke advies haar geldingskracht verliest wanneer een van de partijen (inclusief het kabinet) afhaakt'. Het streven naar een unaniem advies creëert bestuurlijke en politieke druk en draagt zo bij aan een koppeling tussen interactief proces en politiek-bestuurlijke processen van besluitvorming. Probleempunt is de 750 ha. natuurontwikkeling. Natuurorganisaties zien dit onafhankelijk van de wettelijke verplichte natuurcompensatie, terwijl het kabinet natuurontwikkeling en natuurcompensatie met elkaar wil verrekenen. Alders belet dat dit probleempunt escaleert (hij houdt partijen bij elkaar). De vaste kamercommissie grijpt in door aan te geven dat het poldermodel belangrijk is en het ONR advies serieus genomen moet worden door het kabinet. Alders weet de brief van het kabinet met haar visie ten aanzien van de verrekening aan de Tweede Kamer tegen te houden.

Tegelijkertijd kunnen we uit ons onderzoek opmaken dat het streven naar consensus belemmerend kan werken op het realiseren van verrassende, innovatieve en verrijkte uitkomsten. Uit onze analyse komt naar voren dat vernieuwende standpunten of oplossingen niet altijd op consensus kunnen rekenen en dus dreigen af te vallen als iedereen het met elkaar eens moet worden.

In het interactieve project Nieuwe Hollandse Waterlinie draait het om het geven van een nieuwe functie aan deze linie. In 2002 is daarvoor een interactief proces uitgevoerd met maatschappelijke organisaties, burgers, ambtenaren, lokale bestuurders, politici en private actoren die geografisch te maken hebben met de Hollandse Waterlinie. In het project zijn tientallen voorstellen de revue gepasseerd. De betrokken burgers zijn in de meeste gevallen zeer enthousiast, hebben het gevoel dat ze een duidelijke inhoudelijke inbreng leveren, waar de beleidsmakers hun voordeel mee kunnen doen. Die beleidsmakers op hun beurt geven meestal te kennen dat er weinig nieuws onder de zon is, dan wel dat veel 'vernieuwende' ideeën onuitvoerbaar zijn of niet passen binnen het takenpakket van de organisaties die het beleid moeten voeren. Bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie hebben veel suggesties van burgers het wel gehaald tot in het algemene plan, maar de concretisering van de projecten dient nog geheel op deels lokaal niveau gestalte te krijgen en is daarmee nog tamelijk onzeker.

Het gemak waarmee op een hoog niveau van abstractie overeenstemming wordt bereikt maakt deelnemers als het ware 'lui' in het zoeken naar inhoudelijke vernieuwing. De tegenstellingen die door het concreet uitwerken van voorstellen aan de oppervlakte treden zijn weliswaar 'vervelend' en 'lastig' voor het bereiken van consensus, maar dwingen de betrokkenen juist daardoor tot het bedenken van vernieuwende en slimme oplossingen.

#### *Handreiking*

Gezien de opbouw en ontwikkelingsgang van interactieve projecten is het aan te bevelen om in de verschillende fase van een project steeds wisselende verhoudingen tussen verrijking en consensus te organiseren. In een eerste fase van het interactieve proces staat verrijking centraal. In een situatie van vrijblijvendheid en ongebondenheid kunnen partijen komen tot creatieve nieuwe ideeën. In een latere fase wordt de wens tot consensus groter, en wordt dit ook in een spelregel explicieter gemaakt waarbij tegelijkertijd de eis van invloed wordt betrokken door te bewaken dat de ideeën/belangen/wensen uit de eerste fase zoveel mogelijk met elkaar verzoend worden in multi-dimensionale oplossingen ('package deals') in latere fasen van het interactieve proces.

#### **Informatievoorziening: voed maar met mate**

Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat een overvloedige informatievoorziening in de voorbereiding van het interactieve proces zeer nadelig kan uitwerken op de creativiteit van deelnemers. Wanneer participanten teveel in - vooral - de ambtelijke belevingswereld worden getrokken kan het risico ontstaan dat hun eigen perspectief onvoldoende aandacht krijgt, of participanten ambtelijke discussies internaliseren zonder daar een eigen perspectief tegenover te stellen.

Tegelijkertijd komt door ons onderzoek aan het licht dat voor het realiseren van een ongeveer gelijke startpositie voor participanten het van belang is dat kennis wordt ontsloten uit het publieke domein (aanbodgestuurde kennisontwikkeling), maar ook tegemoet wordt gekomen aan de vragen die leven onder participanten (vraaggestuurde kennisontwikkeling) uit het interactieve proces. Deze *kennisgelijkschakeling* kan resulteren in gelijke machtsposities en machtsbalansen.

De casus VROM burgerplatform, het platform is door het ministerie in het leven geroepen om advies van burgers over specifieke thema's te krijgen, kent een open informatiestructuur. Informatie wordt in die casus niet alleen aanbodgedreven (van de kant van ministerie), maar ook vraaggestuurd vormgegeven. Voorafgaand aan de startbijeenkomst verzamelen ambtenaren basisinformatie die zij nodig achten voor een goed verloop van het burgerplatform. Burgers klagen af en toe over de grote stroom aan beleidsinformatie die hun kant opkomt. Ze krijgen het idee dat ze omgeschoold worden tot 'halve ambtenaren'. Tijdens de startbijeenkomst, waarop de agenda wordt bepaald en duidelijk wordt over welke thema's informatie moet worden verschaft, verzamelen ambtenaren informatie die nodig is voor een inhoudelijk relevante discussie in het burgerplatform. Na de startbijeenkomst wordt naar antwoorden gezocht op de geïdentificeerde kennisvragen via allerlei werkvormen, zoals excursies, expertmeetings, interviews met experts, enquêtes, etc. Deze beantwoording van de kennisvragen neemt echter wel veel tijd in beslag. Hierdoor verliest het interactieve proces aan vaart.

### *Handreiking*

Gestreefd moet worden naar een zo gelijk mogelijke basisinformatie voor iedere participant, maar tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor eigen inbreng. Kortom: voed, maar doe dat bewust met mate. *Informe*er de betrokkenen aan het begin van het project. Dit betreft allereerst het verstrekken van inhoudelijke basisinformatie die voor een zinvolle participatie van belang is. *Inventariseer* gedurende het proces welke behoefte er bestaat aan aanvullende informatie en stel deze informatie ook op een toegankelijke wijze beschikbaar. *Reflecteer* met de betrokkenen op gezette tijden over de effectiviteit van het 'informatiemanagement'. Vraag mensen expliciet naar de mate waarin ze in staat zijn geweest om informatie daadwerkelijk tot zich te nemen en te verwerken. Hierdoor kan informatie-overload in een vroegtijdig stadium worden voorkomen.

### **Functie van inhoudelijke kaderstelling**

Uit ons onderzoek komt naar voren dat in het algemeen weinig zorgvuldig en doordacht wordt omgegaan met het formuleren van inhoudelijke kaders. Dat is echter wel van belang. Het onvoldoende afbakenen van het speelveld leidt ertoe dat processen geen voortgang boeken omdat ze in inhoudelijk opzicht te oppervlakkig blijven (bijvoorbeeld de VERM casus). Daarnaast kan het uitblijven van kaderstelling leiden tot inhoudelijke frustraties, omdat een te globale focus ervoor zorgt dat er geen inhoudelijke vernieuwingen kunnen worden gerealiseerd. Het uitblijven van kaderstelling zorgt er bovendien voor dat uitkomsten van interactieve processen te ver van de ambtelijk-bestuurlijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid staan. Het is dan makkelijk de uitkomsten als onbruikbaar te bestempelen.

Het project Peelvenen is gericht op het ontwikkelen van 1500 ha natuur in het betreffende gebied door middel van een interactief proces. De spanning tussen natuur en landbouw is altijd aanwezig in het interactieve project. Het project is een voorbeeld van een duidelijk inhoudelijk kader, dat naar de deelnemers in de Streekcommissie en de Projectgroep ook duidelijk wordt gecommuniceerd. Dit kader heeft ook duidelijk als een inhoudelijke randvoorwaarde gefunctioneerd. Indien er tussen de betrokkenen geen overeenstemming kon worden bereikt, dan formuleerde de ambtelijke projectgroep een compromisvoorstel, dat 'altijd neigde naar de natuurdoelstelling'. In de daarop volgende publieke dialoof fase (met inbreng van burgers uit het gebied) werden de kaders veel minder helder geformuleerd. 'Het startdocument was een politiek stuk, geschreven om zoveel mogelijk partijen binnen de boot te houden, niet om de randvoorwaarden keihard te maken'. Aan de deelnemers in de interactieve dialoofgroepen moest dan ook regelmatig de inhoud van de kaders worden verduidelijkt, hetgeen een grote bron van frustratie was. Hier zien we dat onduidelijkheid over (ook nog eens omstreden) inhoudelijke kaders uiteindelijk contraproductief heeft gewerkt.

### *Handreiking*

Het is belangrijk dat voor de start van een interactief proces het speelveld in kaart wordt gebracht waarbinnen het interactieve spel zich mag bewegen. Het van tevoren duidelijk stellen van kaders heeft een positief effect op de procesvoortgang, het behalen van inhoudelijke vernieuwing en kwaliteit, en de doorwerking van rijke ideeën naar bestuurlijke en politieke beslissingen. Door aan de kaderstelling het criterium van *SMART-proof* (SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdsgebonden) te verbinden, hebben resultaten van interactieve processen grotere kans aan te sluiten bij de bestuurlijke eisen, en komt zo haalbaarheid en uitvoering ervan in zicht. In een zorgvuldig geformuleerde inhoudelijke kaderstelling is enerzijds ruimte, maar anderzijds ook voldoende focus om diepgang en vernieuwing te kunnen bewerkstelligen. Een kader is bovendien niet iets dat van tevoren eenzijdig (bijvoorbeeld door overheidsinstantie) kan worden bepaald en gedurende het proces hard blijft; kaders worden tijdens het proces vormgegeven. Kaders zijn onderhandelbaar en kunnen wijzigen naar inzichten die participanten in het proces hebben opgedaan. Het is van belang het (veranderde) speelveld te (blijven) communiceren, zodat participanten weten of hun ontwikkelde ideeën realistisch en uitvoerbaar zijn.

### **3. Tot slot: professionalisering is nodig**

Zoals gezegd, zijn dit maar enkele conclusies die uit ons onderzoek naar voren komen. Ons onderzoek relativeert het vaak bestaande sceptische beeld van interactieve beleidsvorming, maar onderstreept tegelijkertijd wel het belang om interactieve processen verdergaand te professionaliseren. Departementen starten interactieve processen niet zelden vanuit een *trial and error* aanpak: 'we gaan het gewoon een keer proberen'. Voor een deel is dit onlosmakelijk verbonden met een traject dat werkelijk interactief wil zijn. Je kunt niet alles van tevoren tot in de perfectie voorbereiden en plannen, als je gezamenlijk nieuwe wegen wilt bewandelen en ontdekken. Dit betekent echter niet dat te lichtzinnig naar het organiseren en uitvoeren van interactieve processen moet worden gekeken. Juist een ontdekkingsreis vergt immers een gedegen voorbereiding. In veel van de cases die door ons zijn onderzocht, is de voorbereiding op het avontuur van interactieve beleidsvorming aan de magere kant. Hoewel we al ruim 20 jaar experimenteren met landelijke interactieve beleidsvorming is er nog maar een beperkte professionaliseringslag gemaakt. Ambtenaren op overheidsniveau weten niet goed wat ze moeten aanvangen met het betrekken van burgers, politici houden zich afzijdig van interactieve processen en burgers missen vaak de vaardigheden om een goede rol te vervullen in interactieve processen. Ten slotte, en niet onbelangrijk, ontberen (onafhankelijke) procesmanagers de competenties om complexe interactieve processen in goede banen te leiden. Kortom: professionalisering is nodig. We hopen dat dit boek inzicht biedt waarin een professionaliseringslag gemaakt moet worden, en tegelijkertijd aanknopingspunten verschaft hoe deze slag te maken.

***Het boek 'Burgers als beleidsadviseurs. Vergelijkende studie naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen' verschijnt in juli 2006 bij Uitgeverij Instituut voor Publiek en Politiek.***